ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
Vol. XXV, 1 SECTIO G 1978

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Państwowego

Andrzej BURDA

Problemy koordynacji działania w ramach i pomiędzy centralnymi organami państwowymi

Проблемы координации действий в рамках и между центральными государственными органами

Die Probleme der Koordinierung der Tätigkeit in den zentralen Staatsorganen und zwischen ihnen

I. UWAGI WSTĘPNE

Działalność koordynacyjna *sensu latissimo* — rozumiana jako działalność w ramach określonego systemu współdziałania, obliczona na redukcję tendencji odśrodkowych i zabezpieczenia racjonalnej realizacji funkcji tego systemu — pojawia się w społeczeństwie ludzkim wraz z jego narodzinami, jest nieodłączną cechą organizowania jego aktywności i podlega stałej intensyfikacji w miarę rozwoju i umacniania się społecznych więzi między ludźmi. Występuje w takich czy innych formach wszelkiej działalności organizacyjnej, zespalającej energię jednostek skierowaną na osiągnięcie zadań danej grupy społecznej. Odkąd bowiem istnieje społeczeństwo, z racji swego przeznaczenia podejmuje przedsięwzięcia leżące w jego interesie a wymagające działania zbiorowego poprzez łączenie dążeń i energii wszystkich członków [1] oraz odpowiedni podział pracy. Wspól-

[1] Przypomnijmy tu obserwację J. J. Rousseau, który, stojąc na stanowisku prawno-naturalistycznym wyjaśniania genezy społeczeństwa i państwa w drodze paktu społecznego, tak określał motywy przejścia od stanu naturalnego do stanu społecznego: „Ponieważ ludzie nie mogą tworzyć nowych sił, ale tylko łączyć i kierować tymi, które istnieją, nie mają przeto innego sposobu samozachowania jak utworzyć przez połączenie taką sumę sił, które mogłyby pokonać opór, wprawić te siły w ruch za pomocą jednego bodźca i spowodować ich zgodne współdziałanie." (*Contrat social*, livre I, chapitre 6).

ne działania oraz idący z nimi w parze coraz bardziej złożony podział pracy warunkują i jednocześnie umożliwiają postępujące doskonalenie narzędzi pracy. Zwróćmy już tutaj na wstępie uwagę na znamienny moment, iż coraz wspanialsze osiągnięcia techniki komplikują i utrudniają zadanie kierowania wspólnym działaniem coraz liczniejszych rzesz ludzkich. Działania społeczne zmierzające do osiągnięcia określonego celu zasadniczego wymagają ustalenia zadań cząstkowych (odcinkowych), których wykonanie należy poruczyć zespołom wyspecjalizowanym, dysponującym potrzebnymi do tego kwalifikacjami i umiejętnościami, co z kolei wysuwa potrzebę harmonizowania poczynań wyodrębnionych zespołów współdziałających. Dzieje się bowiem tak, iż „wszelka organizacja wszelkich społeczności w ogóle — jest wypadkową działania dwóch sprzecznych sił, a mianowicie siły odśrodkowej, prowadzącej w kierunku różnicowania i decentralizacji w najszerszym tego słowa znaczeniu, oraz siły dośrodkowej, prącej ku całkowaniu, ku koncentracji. Te dwie siły występują zawsze i wszędzie równocześnie, aczkolwiek o zmiennym nasileniu”.[2] Zatem zespoły ludzkie wypełniające zadania odcinkowe — niezbędne do osiągnięcia finalnego zadania kompleksowego — winny kooperować w myśl założonego planu (jeśli nawet w sposób wyraźny nie sformułowanego, to w każdym razie obiektywnie wyznaczającego kolejność i współzależność zadań oraz choćby w jakimś minimalnym stopniu docierającego do świadomości i realizatorów ustalonego przedsięwzięcia), by zapewnić koherentność dokonań cząstkowych względem celu ostatecznego. W rezultacie narzuca się nieodparcie potrzeba rozwinięcia szczególnego rodzaju działalności, mającej na celu zachowanie racjonalnej kolejności wykonywania zadań cząstkowych, ustalenia, zabezpieczenia i dochowania odpowiednich terminów, umożliwienia wzajemnego przekazywania niezbędnych informacji, usuwania występujących we współdziałaniu sprzeczności i kolizji, zapobieżenia trwonieniu energii. Krótko mówiąc — w każdym systemie działalności grupowej nieodzowna jest swoista działalność o charakterze porządkującym wielość działań, harmonizującym je pod kątem widzenia optymalnego społecznie działania ostatecznego, synchronizującym działania cząstkowe itp.

Te ogólne rozważania mają zwrócić uwagę na fakt, iż tzw. działalność koordynacyjna ujawnia się we wszelkim zaplanowanym działaniu społecznym, a nie tylko w działaniu mechanizmu państwowego. W działaniu jednak mechanizmu państwowego — zwłaszcza zaś na tym etapie rozwoju państwa, na którym pojawia się wyodrębniona sfera aktywności administracyjnej — koordynująca działalność przedstawia szczególną doniosłość

[2] M. Jaroszyński: *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego*, Warszawa 1964, s. 35.

społeczną i polityczną, skierowując na się zainteresowanie zarówno prawodawstwa, jak i nauki. Wprawdzie w każdej społeczności ludzkiej — historycznie rzecz biorąc — ujawnia się działalność koordynująca działania zbiorowe, jednak dopiero w organizacji państwowej zjawisko to znajduje swoje określenie w drodze powstania pojęcia koordynacji. Sama etymologia słowa wskazuje na ścisłe powiązanie pojęcia koordynacji ze szczególnym rodzajem aktywności państwa zaawansowanego w swoim rozwoju.[3]

Rozwój państwowości w naszej cywilizacji wykazuje wyraźnie tendencje do systematycznego poszerzania pola jego działania, koncentracji dyspozycji w sprawach publicznych i jednoczesnego zacieśniania marginesu swobodnej inicjatywy i decyzji jednostki w sprawach dotyczących jej egzystencji i jej duchowego rozwoju. Więzy łączące ludzi między sobą stają się — niezależnie od ich woli — coraz intensywniejsze i coraz więcej złożone. W szczególności zjawisko to pozostaje w związku z postępującą koncentracją decyzji w sprawach rozwoju gospodarczego i społecznego, w konsekwencji zaś — politycznego i kulturalnego. Obiektywnie maleje sfera spraw, którymi jeszcze jednostka może zawiadywać samodzielnie, powszechnie zaś wzrasta rola decyzji ośrodka centralnego. Tendencje tego rodzaju nie tylko są znamienne zarówno dla państw socjalistycznych, jak i dla tzw. państwa dobrobytu *(Wohlfahrtsstaat).* Obrazowo się streszczając, można by powtórzyć za Th. Hobbesem wypowiedziane w jego kapitalnym dziele słowa: *Atque haec est generatio magni illius Leviathan, vel ut dignius loquar, mortalis Dei, cui pacem ac protectionem, sub Deo immortali debemus omnes.*[4]

---

[3] Słowo „koordynować" pochodzenia łacińskiego składa się z prefiksu *con* (poprzedzającego lingwistycznie późniejsze *cum)* oraz rdzennego czasownika *ordinare* (porządkować, ustawiać w szyk, określać tryb postępowania). Jest rzeczą znamienną, że w klasycznym języku łacińskim nie występowało słowo *coordinare* czy *coordinatio,* zaś dla wyrażenia czynności koordynacyjnych w dzisiejszym znaczeniu tego słowa posługiwano się określeniem *ordinare* (Nepos: *aciem ordinare;* Cicero: *magistratus ordinare).* Tłumaczyć to należy tym, że ówczesny mechanizm państwa rzymskiego był prosty i scentralizowany, zatem w grę wchodziło jedynie porządkowanie jego działania w układzie pionowym. Dopiero w wieku XIX przy pojawieniu się systemów zdecentralizowanych (porządkowanie działań wielu względnie samodzielnych ogniw mechanizmu państwowego) jawi się słowo „koordynacja" na oznaczenie działalności porządkującej działania wielu podmiotów koordynowanych. Inaczej mówiąc, w Rzymie działalność koordynacyjna była zabsorbowana przez działalność kierowniczą organów nadrzędnych; inaczej rzecz się miała w warunkach koegzystencji organów, z których jedne koordynowały działalność innych z tytułu nadrzędności i sprawowania funkcji kierowniczej, niektóre zaś czyniły to w stosunku do nie podporządkowanych z tytułu szczególnego umocowania prawnego. Na ten temat będzie mowa szerzej w dalszym toku naszych rozważań.

[4] Th. Hobbes: *Leviathan,* caput 18 (in fine).

W uwielokrotnionej i coraz intensywniejszej działalności państwa, w miarę wyodrębniania się i postępującej koncentracji w sferze aktywności administracyjnej uwidaczniają się realne podstawy usamodzielnienia się w całokształcie działalności kierowania i zarządzania funkcji koordynacyjnej, co w konsekwencji prowadzi do prób zdefiniowania tej funkcji, klasyfikacji różnych jej metod urzeczywistniania się, tudzież różnorakich form i narzędzi prawnych oraz technicznych jej działania. Nie tu miejsce na przytaczanie tych czy innych definicji oraz inicjowanie dyskusji co do ich zasadności i doskonałości; mnogość definicji tego pojęcia jest zrozumiała, jeśli się zważy, że: a) różni autorzy na różny sposób wyznaczają rolę i funkcję tego rodzaju działalności; b) odpowiednio do tego kładą nacisk na te czy inne aspekty przejawiania się jej w różnych sferach aktywności państwowej i preferują odmienne środki działania; c) hołdują różnym wzorcom ustroju administracyjnego (np. preferują system centralistyczny lub zdecentralizowany) i stosownie do swoich predylekcji inaczej wyobrażają sobie sposoby powiązania różnych układów kierownictwa i zarządzania, co odzwierciedla się w odmiennych koncepcjach ogólnego systemu koordynacji; d) często te same poglądy wypowiadane są w nie pokrywających się wzajemnie ze sobą sformułowaniach. Wielorakość sposobów wyrażania sądów o tych samych zjawiskach jest nie tylko zrozumiała, ale moim zdaniem nie przysparza także większych kłopotów w nauce prawa administracyjnego. Jest bowiem pewien wspólny trzon elementów powtarzających się w tych różnych ujęciach istoty koordynacji i zawiera on w każdym przypadku minimum momentów niezbędnych dla określenia samego pojęcia i umożliwienia tym samym porozumienia się wzajemnego i prowadzenia pożytecznych dyskusji.[5]

---

[5] Przykładem szerokich możliwości wielorakiego formułowania pojęcia koordynacji może być plon międzynarodowej sesji naukowej zorganizowanej przez Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych w Speyer 1974 (Internationale Arbeitssitzung 1974 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer): wygłoszone tam referaty i głosy w dyskusji zostały opublikowane w pracy zbiorowej *Regierungspolitik und Koordination, herausgegeben von Heinrich Siedenstopf*, Berlin 1976. Dla ilustracji rozległych możliwości odmiennego rozmieszczania akcentów w próbach ujęcia istoty koordynacji przytoczmy niektóre wypowiedzi w tej kwestii. Tak np. we wprowadzeniu do całokształtu tematu E. Pusić (Jugosławia) streszcza obszerne rozważania w tej materii w tak oto zwięzłej formule: „*Wir neigen dazu, Koordination als technisches Erfordernis für rationelle Gruppenarbeit zu betrachten, als ein Ideal der Efficienz, das zwar ständig angestrebt, doch niemals erreicht wird* [...]" (*op. cit.*, s. 27). G. Langrod zwraca uwagę na występujący w literaturze brak pogłębienia pojęcia koordynacji, zwłaszcza na rozbieżności w próbach ujęcia jej istoty: już to z zaakcentowaniem aspektów instytucjonalnych, już to jako przejawu spontaniczności, instynktu lub co najwyżej generalnie sformułowanego postulatu. Wobec takiej

Jedynie dla porządku i celem uniknięcia ewentualnych niejasności pragnę określić tutaj moje stanowisko w odniesieniu do tych kontrowersyjnych poglądów, przyjęcie bowiem tej czy innej alternatywy pojęciowej (czy klasyfikacyjnej) może mieć wpływ na uzyskanie jasnego przedstawienia moich poglądów. Idzie tu w szczególności o następujące kwestie:

1. Dokonując klasyfikacji systemów koordynacji według różnych kryteriów wymienia się niekiedy koordynację polityczną obok — i niejako przeciwstawną — koordynacji administracyjnej (tak np. Inge Perko-Separović), przy czym przez koordynację polityczną rozumie się koordynację interesów, mającą na celu rozwiązywanie konfliktów występujących w obrębie systemu (szłoby tutaj przede wszystkim o koordynację na styku najwyższego organu przedstawicielskiego i najwyższego organu administracyjnego) przez koordynację administracyjną — uzgadniania różnych zadań i działań cząstkowych dla zapewnienia zgodności celów przy pomocy środków techniczno-organizacyjnych. Otóż obserwacja rzeczywistości nie dostarcza podstaw do tak ostrego wyróżniania i przeciwstawiania sobie takich rodzajów koordynacji. Wszak każdy konkretny system koordynacji w państwie zdeterminowany jest i ukształtowany, jeżeli idzie o jego rolę ustrojową i podstawowe funkcje, przez panujący ustrój polityczny; zasady tego ustroju wyciskają swoiste piętno także na środkach typu techniczno-organizacyjnego, na formach i metodach działania koordynującego. Nasuwa się tu zresztą ogólniejsza uwaga, że tzw. czynniki polityczne oraz techniczne splatają się we wszelkiej działalności publicznej i stanowią koeficjenty o różnym walorze w różnych sytuacjach, nie zawsze też we wzajemnych relacjach dające się sprowadzić do tak prostego schematu, że te pierwsze są nadrzędne i stanowią *prius*, zaś te drugie jako *posterius* prezentują podrzędniejszą doniosłość społeczną. Zdarza się i tak, że tech-

---

alternatywy wypowiada pogląd, iż w pojęciu tym występuje zarówno aspekt instytucjonalny, jak i spontaniczności, przy jednoczesnym podkreśleniu momentu instytucjonalnego, bez którego trudno oddać istotę i funkcję koordynacji we współczesnej administracji państwowej (*op. cit.*, ss. 139—143). Ogólne określenie pojęcia podaje Inge Perko-Separovič: *Mit Koordination bezeichnen wir jede Tätigkeit in einem System mit dem Ziele der Reduktion der natürlichen Tendenzen eines Systems zur Entropie und Desintegration. In diesem Sinne können wir die Begriffe „Koordination" und „Management" synonym verwenden. Die grundsätzliche Eigenschaft dieser Tätigkeit oder Funktion ist das unablässige Streben zur Intergration des Systems, das immer wieder herausgefordert wird"*. (*op. cit.*, s. 274). I chyba w takim sensie formułowana jest większość obiegowych definicji. Analogiczną niemal podaje M. Jaroszyński, także M. Kierek (*Pojęcie koordynacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1967, nr 3, s. 99). Powszechnie niemal przyjmuje się, iż celem działania koordynacyjnego jest „tak wzajemnie uporządkować oddzielne elementy, aby tworzyły powiązaną całość lub mogły osiągnąć określony cel" (Larousse, wydanie w trzech tomach 1937, t. 1, s. 745).

nologia wiedzie prym przed polityką.[6] Jest to zatem podział dość sztuczny, gdyż sfera działań o charakterze technicznym jest bezpośrednim przedłużeniem sfery dominacji aspektów politycznych. Także koordynacja „techniczna" ma na względzie koordynację interesów, a nie tylko zadań odcinkowych. Jeżeli nawet podział taki utrzymać, to jego kryterium winno spoczywać nie tyle na odrębności interesów, co na środkach działania oraz na powiązaniu koordynacji wykonywanej przez centralne ogniwo administracji z działalnością organów niższych, także realizujących w ramach swych kompetencji zasadnicze kierunki polityki państwa.

2. Charakter działalności koordynującej i metody jej urzeczywistniania zależą w dużym stopniu od intesywności środków władczych, za pomocą których organy administracji wywierają wpływ na działalność organów niższego rzędu. Z tego punktu widzenia inaczej układają się kwestie koordynacji w układzie hierarchicznego podporządkowania, inaczej zaś — w układzie zdecentralizowanym. W pierwszym wypadku działalność koordynująca jest immanentną częścią całokształtu aktywności podmiotu kierownictwa, na skutek czego brak jest podstaw do jej wyodrębnienia w sensie organizacyjno-prawnym. Słusznie bowiem zauważa W. Brzeziński, że kierownictwo obejmuje takie elementy, jak organizowanie, podejmowanie decyzji, nadzór, planowanie, kontrola, koordynowanie, a nawet prowadzenie specjalistycznych badań; kierowanie zatem w układzie hierarchicznego podporządkowania organami niższego szczebla obejmuje także *implicite* i koordynację.[7] Tego rodzaju absorbcja działalności koordynującej przez funkcję kierownictwa w układzie scentralizowanym nie

---

[6] Wymowna może tu być sytuacja w dziedzinie polityki międzynarodowej, tak znamienna w toczących się od wielu już lat pertraktacjach między ZSRR a USA odnośnie redukcji zbrojeń nuklearnych, a nawet osiągnięcia całkowitego zakazu użycia broni jądrowej. Ostatnio w komunikatach o stanie tych pertraktacji powtarza się konstatacja, iż postępy w dziedzinie techniki są tak szybkie i zaskakujące, iż stanowią główną przeszkodę (!) w osiągnięciu porozumienia, zwłaszcza osiągnięcia obopólnej zgody na kontrolę wzajemną stanu tych zbrojeń. Czy zatem w danym wypadku element techniczny (jakże niewinne słowo) nie staje się istotniejszy niż wysiłki zmierzające do uzyskania odpowiedniej formuły politycznej? Nawiasem mówiąc, przykład ten jest zapowiedzią ziszczenia się bajki, jak to człowiek (czarnoksiężnik) rozpętał siły tak potężne, iż nie jest już zdolen zapanować nad nimi. A może taka jest najgłębsza dialektyka „postępu" w naszym świecie?

[7] W. Brzeziński: *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, PWN, Warszawa 1970, s. 298. Niektórzy autorzy (w Polsce np. W. Dawidowicz i K. Sobczak) reprezentują stanowisko, iż każda postać koordynacji jest przejawem funkcji kierownictwa, zatem nie ma koordynacji działającej przy pomocy środków niewładczych, w rezultacie czego koordynacja winna być traktowana jako szczególny rodzaj kierowniczego działania, mianowicie taki, który polega na wiążącym uzgadnianiu działalności odrębnych instytucji w ramach kompetencji i przy zastosowaniu środków przyznanych koordynatorowi w przepisach prawnych.

powinna być jednak zintepretowana jako brak koordynacji w ogóle. Charakterystyczne dla koordynacji w tym układzie jest posługiwanie się środkami wybitnie władczymi oraz metodami sztywnymi (prowadzącymi do wypaczeń biurokratycznych), podczas gdy w układzie zdecentralizowanym preferowane są metody elastyczne, faworyzujące inicjatywę i wzmacniające poczucie odpowiedzialności organów niższego szczebla.

3. Opierając się na większości obiegowych definicji koordynacji można mówić o koordynacji w znaczeniu prakseologicznym i w znaczeniu prawnym. W pierwszym wypadku idzie o zasadę organizacyjną, sprowadzającą się do porządkowania i harmonizowania działań lub wyodrębnionych zespołów ludzkich w celu eliminacji sprzeczności i konfliktów oraz osiągnięcia ostatecznego celu działań złożonych. Taka koordynacja będzie mieć miejsce w każdym działaniu grupowym, ale nie tylko w organizacji państwowej. O koordynacji w znaczeniu prawnym można mówić jedynie w odniesieniu do organizacji państwowej; w tym znaczeniu bowiem koordynacja oznacza porządkowanie działalności ogniw mechanizmu państwowego, uregulowane przez przepisy prawne. W szczególności idzie tutaj o normy prawne określające uprawnienia i obowiązki podmiotów koordynujących i koordynowanych oraz treść wzajemnych stosunków między tymi podmiotami. Koordynacja w znaczeniu prawnym zakłada zatem istnienie stosunków prawno-koordynacyjnych, pod którym to pojęciem należy rozumieć stosunki prawno-administracyjne dotyczące zjawiska koordynacji.

Najistotniejszą cechą stosunku prawno-koordynacyjnego będzie zatem swoista nadrzędność podmiotu koordynującego wobec podmiotu koordynowanego. Przyznaję, że sformułowanie powyższe nie jest dostatecznie ścisłe, gdyż obejmuje zarówno taką nadrzędność, która jest charakterystyczna dla stosunku wiążącego organ kierowniczy z organem podporządkowanym jak i tę, która występuje w układzie zdecentralizowanym, a charakteryzuje się tym, iż nie jest powiązana automatycznie nadrzędnością określoną zadaniem kierowania. Jednak z punktu widzenia treści działalności koordynacyjnej oba przypadki można sprowadzić do wspólnego mianownika.

II. DZIAŁALNOŚĆ KOORDYNACYJNA RZĄDU W PAŃSTWIE SOCJALISTYCZNYM

W systemie socjalistycznym rola i funkcje koordynacji wzrastają z uwagi na następujące — że wymienimy tylko najważniejsze — momenty: a) w systemie tym w porównaniu z tradycyjnymi strukturami politycznymi niepomiernie poszerza się pole działania publicznego, obejmującego coraz to dalsze dziedziny życia społecznego oraz redukującego stopniowo

zakres spraw dawniej zarezerwowanych dla autonomii i wolnej inicjatywy jednostki; procesowi poszerzania i potęgowania aktywności państwowej towarzyszy nieodłącznie rozbudowa i strukturalna złożoność aparatu administracyjnego, co wysuwa potrzebę porządkowania i harmonizowania działań wyspecjalizowanych ogniw aparatu administracyjnego[8]; b) przy daleko posuniętej specjalizacji administracji umieszczenie w jednych i tych samych organach funkcji różnorodnych stwarza problem specjalizacji wewnętrznej, a jednocześnie problem stosunku wzajemnego poszczególnych jednostek funkcjonalnych organów wyższych, zarówno do organów niższych, jak i ich komórek funkcjonalnych; c) wysunięta na czoło w tym systemie zasada planowania działalności publicznej, w szczególności zaś kierowania gospodarką narodową w oparciu o narodowe plany gospodarcze, zawierające zestawienie celów, wiążących odnośne organy administracji państwowej — już sama w sobie jest przejawem antecedentnej koordynacji przyszłych działań tych organów, tudzież zakłada koordynację takowych działań w trakcie realizacji planu; wszak planowanie to przewidywanie przyszłych określonych działań administracji, obliczonych na wykonanie zadań zaplanowanych, zatem mieści w sobie pewne dyrektywy koordynacyjne, wyposażone niewątpliwie w moc wiążącą; wiążąca moc planów społeczno-gospodarczych zakłada dominację centralnych ośrodków decyzji nad działalnością administracji we wszystkich jej dziedzinach oraz maksymalne skoordynowanie całokształtu działania administracji; d) potrzeba szczególnego rodzaju koordynacji, operującej swoistymi metodami, wynika z przyjętej w socjalistycznym systemie politycznym zasady organizacyjnej, mianowicie kierowniczej roli partii komunistycznej w stosunku do aparatu państwowego; w rezultacie na urzeczywistnianie funkcji koordynującej w państwie wpływa i ten jeszcze moment, iż podstawowe funkcje kierownictwa politycznego skoncentrowane są w instancjach partyjnych najwyższego szczebla (praktycznie w działalności codziennej kierownictwo to spełnia Biuro Polityczne wobec zbierania się zjazdów partyjnych co parę lat i nie tak znów częstego odbywania

---

[8] W nowoczesnym społeczeństwie tendencje centralistyczne mają swoje obiektywne przyczyny, ale też trzeba mieć na uwadze, iż nieuchronność takich procesów przynosi ze sobą i ujemne skutki, którym trzeba przeciwdziałać. Słuszna jest też uwaga M. Jaroszyńskiego: „Rozdzielone na coraz liczniejsze, węższe i bardziej wyspecjalizowane kanały, działanie państwa wymaga stworzenia dostatecznie mocnych i skutecznych instrumentów, które by gwarantowały, że owo rozproszone z konieczności działanie zbiegnie się razem i wytworzy zamierzoną jedność. W płaszczyźnie ustroju administracyjnego postulat, o którym mowa, przedstawia się nam głównie jako problem stworzenia i odpowiedniego umiejscowienia ośrodków planowania i koordynacji". (*op. cit.*, s. 39).

plenarnych posiedzeń komitetów centralnych; wprawdzie stanowisko doktryny zaleca stosowanie elastycznych metod realizowania kierownictwa aparatem państwowym i często przypomina się o zakazie stosowania metody sztywnego „dyrygowania", ale przecież bywa i inaczej, choćby z uwagi na fakt niezaprzeczalnego autorytetu kierownictwa partii oraz zdyscyplinowania członków partii, zajmujących odpowiedzialne stanowiska w administracji państwowej i zobowiązanych statutowo do przestrzegania dyrektyw partyjnych; e) przyjęta w konstytucjach państw socjalistycznych zasada centralizmu demokratycznego w praktycznym zastosowaniu prowadzi do skoncentrowania decyzji o charakterze kierowniczym i koordynacyjnym w centralnych ogniwach aparatu administracyjnego.

Wskazane powyżej momenty, akcentujące ważniejsze źródła tendencji centralistycznych we współczesnych państwach socjalistycznych, sprawiają, iż w państwach tych centralnym organom administracji państwowej przypadają szczególnie doniosłe funkcje kierownicze i koordynacyjne, centralną zaś pozycję w systemie tych organów zajmuje Rząd, działający we wszystkich państwach socjalistycznych jako najwyższy organ administracji państwowej (noszący według obowiązujących konstytucji nazwę najczęściej Rady Ministrów; w Czechosłowacji nazwę Rządu, w Albanii — podobnie, w Jugosławii — Związkowa Rada Wykonawcza). Istotną cechą koordynacji sprawowanej przez Rząd jest jego centralna pozycja w systemie sprawowania władzy oraz posługiwanie się w tej działalności instrumentami właściwymi dla jego władczych atrybutów. W szerokim zespole kompetencji przysługujących Rządowi wysuwają się na czoło kompetencje o charakterze kierowniczo-koordynacyjnym. Realizowanie przezeń funkcji koordynującej w stosunku do całego aparatu administracyjnego w dużej mierze przesądza o granicach, zasadach i metodach sprawowania analogicznej funkcji przez wszystkie organy administracji państwowej.

Ponieważ regulacje prawne dotyczące roli polityczno-ustrojowej i zasadniczych funkcji Rządu w europejskich państwach socjalistycznych przedstawiają się w ogólnym zarysie — poza pewnymi swoistymi odchyleniami w szczegółach — podobnie, przedstawiamy zwięźle prawnoustrojową sytuację Rządu pod tym względem na przykładzie Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.

Konstytucja PRL ramowo określa organizację, kompetencje i tryb funkcjonowania Rządu, co sprzyja poszerzeniu jego roli w systemie organów administracji jako najwyższego organu kierownictwa i koordynacji, a to w drodze zarówno utartych praktyk postępowania, jak

i aktów prawnych niższego rzędu (najczęściej w drodze uchwał samoistnych Rady Ministrów) wydanych *praeter legem fundamentalem*. Artykuł 41 Konstytucji, określający zasadnicze kierunki działalności Rady Ministrów wysuwa na czoło „koordynowanie działalności ministerstw i innych podległych sobie organów oraz nadaje kierunek ich pracy", przy czym w dalszych postanowieniach tegoż artykułu podkreślona jest działalność o charakterze kierowniczo-koordynacyjnym odnośnie do ochrony porządku publicznego (pkt 7), uchwalania i wykonywania narodowego planu gospodarczego (pkt 3 i 5), polityki zagranicznej (pkt 9), obronności kraju i organizacji sił zbrojnych (pkt 10) oraz co do pracy terenowych organów administracji (pkt 11). [9] Zagwarantowanie rządom kluczowej pozycji w zakresie koordynowania całości administracji państwowej mieści się w postanowieniach prawnych, zastrzegających jedynie Radzie Ministrów prawo opracowania i wniesienia do Sejmu projektu budżetu państwowego oraz projektu wieloletniego planu społeczno-gospodarczego, przy czym projekty te opracowują Minister Finansów oraz Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, stosując się przy tym ściśle do udzielonych im w tej mierze dyrektyw ustalonych przez Radę Ministrów. Nie potrzeba podkreślać, jak kluczowe znaczenie posiadają budżet i plan społeczno-gospodarczy dla wypełniania przez Rząd funkcji kierowania i koordynowania gospodarką narodową i w ogóle rozwojem stosunków społecznych, przy czym szczególną wymowę posiada tutaj i praktyka uchwalania przez parlament budżetu i planu społeczno-gospodarczego. Właściwe prace nad odnośnymi projektami toczą się w Komisji Sejmowej Budżetu, Finansów i Narodowego Planu Gospodarczego, zaś debata na forum Sejmu ogranicza się do jednego posiedzenia. Biorąc pod uwagę charakter socjalistycznego systemu gospodarczego, łatwo zrozumieć zjawisko występowania minimalnych różnic między projektami budżetu i planu gospodarczego a ostatecznie uchwalonymi tekstami tych aktów prawnych. Inicjatywa zmian w budżecie wyczerpuje się w zasadzie we wniesionych dezyderatach przez komisje, postulujących wniesienie odpowiednich korektyw do przyszłego projektu. Sprawność funkcjonowania mechanizmu państwowego zależy przede wszystkim od racjonalnej struktury naczelnych organów państwo-

[9] Pod tym względem analogicznie formułują główną funkcję Rady Ministrów także konstytucje innych państw socjalistycznych, jak np.: Rada Ministrów kieruje, koordynuje i kontroluje działalność ministrów i innych centralnych organów administracji państwowej (art. 77, pkt 3 Konstytucji Rumunii); Rada Ministrów kieruje, koordynuje i kontroluje działalność ministerstw, innych centralnych organów państwowych oraz rad okręgowych, stosownie do osiągnięć nauki o administracji (art. 79 ust. 3 Konstytucji NRD); analogicznie brzmi art. 103 pkt 11 Konstytucji Bułgarii z 15 maja 1971 r.

wych oraz ich wzajemnego powiązania, optymalnie zabezpieczającego właściwą komunikację informacji i decyzji w obrębie całego systemu. Odnosi się to także do prawidłowej realizacji zadań kierownictwa i funkcji koordynującej centralnego ogniwa; w warunkach układu scentralizowanego zależy to w dużej mierze od sprawności organizacyjnej i technicznej centralnego ogniwa systemu (w danym wypadku — Rady Ministrów) między inymi także i liczebności jego składu osobowego. Wiadomo, że zbyt liczny skład osobowy organu kolegialnego przyczynić się może do osłabienia energii i szybkości jego działania. W rozwoju państw socjalistycznych (i nie tylko socjalistycznych) w miarę powiększania się agend rządowych następuje poszerzanie się składu osobowego Rządu, co stwarza potrzebę wyodrębnienia w jego strukturze węższego ośrodka operatywnego działania, pomyślanego jako środek usprawnienia kierownictwa i narastających stale zadań koordynacyjnych. Takim organem w Polsce stało się — podobnie jak i w innych państwach socjalistycznych — Prezydium Rządu, organ wewnętrzny, składający się z reguły z Prezesa i Wiceprezesów Rady Ministrów. [10]

Obecnie podstawę prawną egzystencji i funkcjonowania Prezydium Rządu w PRL stanowi samoistna uchwała Rady Ministrów z 30 czerwca 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu. W skład Prezydium wchodzą: Prezes Rady Ministrów (jako przewodniczący), Wiceprezesi Rady Ministrów oraz Przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów; w razie potrzeby Prezes Rady Ministrów zaprasza do udziału w posiedzeniu Prezydium ministrów oraz kierowników centralnych urzędów i instytucji państwowych. Uchwała wyraźnie akcentuje koordynacyjne aspekty kompetencji Prezydium Rządu, stano-

---

[10] Losy instytucji Prezydium Rządu w Polsce są ilustracją zmian charakteru jej roli polityczno-ustrojowej, a także charakteru sprawowania funkcji koordynującej w systemie naczelnych organów administracji państwowej. Powstałe pod koniec lat czterdziestych w drodze praktyki (bez wydania odpowiedniego aktu kreacyjnego) było wyrazem objęcia przez Rząd szerokich kompetencji o charakterze organizacyjno-gospodarczym i szybkiego rozrostu resortów rządowych. Po uchwaleniu w r. 1952 nowej konstytucji, zgodnie z nie opublikowaną uchwałą Rady Ministrów, Prezes Rady Ministrów według uznania mógł każdą sprawę należącą do zakresu działania Rządu przekazać do rozpatrzenia i do decyzji Prezydium Rządu. W okresie przełomu politycznego w r. 1956 instytucja ta przestała funkcjonować; w jej miejsce powołano Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów jako organ wewnętrzny Rządu — nie podejmujący więc samodzielnie decyzji — i jednocześnie zmniejszono liczbę ministerstw. Pod koniec lat sześćdziesiątych znów zaznaczył się proces zwiększania liczby resortów, co między innymi było asumptem do powołania Prezydium Rządu już jako organu samoistnego.

wiąc, iż wydaje ono operatywne decyzje, niezbędne do zapewnienia wykonania zadań administracji i gospodarki (§ 7 pkt 3), dysponuje centralnymi rezerwami narodowego planu gospodarczego i rezerwą budżetu państwa (§ 7 pkt 4), czuwa bieżąco nad prawidłowym, pełnym i terminowym wykonaniem uchwał Rady Ministrów, jak również nad działalnością kierownictw resortów (§ 7 pkt 6 i 7). Wydane w zakresie tak ustalonych funkcji decyzje Prezydium Rządu są wiążące dla organów administracji i instytucji gospodarki, co wyraźnie zarysowuje jego charakter jako organu samoistnego, a nie wewnętrznego (pomocniczego). O takiej pozycji Prezydium Rządu świadczy także jego kompetencja ustalania półrocznych lub rocznych planów pracy Rady Ministrów. Doniosłą rolę Prezydium Rządu w realizacji funkcji w układzie pionowym podkreśla wybitnie polityczny charakter składu osobowego, gdyż jego większość faktycznie stanowią członkowie kierowniczej instancji PZPR, tj. Biura Politycznego.[11]

W systemie funkcjonowania koordynacji naczelnych organów administracji państwowej wyraźnie zaznacza się i systematycznie umacnia pozycja Prezesa Rady Ministrów. Konstytucja PRL z r. 1952 ustanowiła *expressis verbis* tylko dwie kompetencje Prezesa Rady Ministrów: przewodnictwo w Radzie Ministrów oraz występowanie z wnioskiem do Rady Państwa w przedmiocie rekonstrukcji Rządu w okresach między sesjami Sejmu. Tak pierwotnie zakreśloną pozycję premiera umocniła nowelizacja Konstytucji z 10 lutego 1976 r. przez wprowadzenie nowych postanowień, mocą których Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów i Prezydium Rządu, wydaje rozporządzenia i zarządzenia oraz sprawuje nadzór nad działalnością Najwyższej Izby Kontroli Państwa. Należy podkreślić, że ta ostatnia kompetencja stanowi w jego ręku poważny instrument koordynacji, skoro może on zlecać przeprowadzenie określonych kontroli, a wyniki całej działalności kontrolnej (zwłaszcza w systemie socjalistycznym) — podlegające jego ocenie — stanowią punkt wyjścia i podstawę odpowiednich zabiegów koordynacyjnych lub też mogą skłonić do rewizji dotychczasowych zasad koordynacji.

Niezależnie od tego, w drodze długo stosowanej praktyki konstytucyjnej, a także przepisów prawnych niższego rzędu niż konstytucja, uzyskał premier szereg doniosłych kompetencji, z których tylko najważniejsze tu wskażemy: 1) występowanie do Sejmu z wnioskami personalnymi co do

[11] Art. 5 uchwały z 30 czerwca 1969 r. dopuszcza uznanie przez Prezesa Rady Ministrów fakultatywnego udziału ministrów, których zakresu działania sprawy stojące na porządku dziennym nie dotyczą; § 6 tejże uchwały przewiduje możność podjęcia uchwały Rady Ministrów w drodze obiegowej.

obsady stanowisk członków Rządu, tj. wiceprezesów Rady Ministrów, ministrów, Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów oraz Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; 2) powoływanie i odwoływanie na wniosek ministrów podsekretarzy stanu oraz mianowanie *motu proprio* kierowników szeregu urzędów centralnych (np. Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Prezesa Głównego Urzędu Kontroli Prasy itp.); 3) powoływanie komisji międzyresortowych o charakterze konsultatywnym lub dla celów koordynacji określonych działań; 4) sprawowanie (w myśl art. 9 ust. 1 ustawy z 30 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony państwa) kierownictwa nad pracami Komitetu Obrony Kraju i realizowanie generalnych założeń i wytycznych Rady Ministrów; 5) prawo do decydowania w pewnych wypadkach o wymagalności zatwierdzenia określonych umów międzynarodowych przez Radę Ministrów lub jej Prezesa; 6) wykonywanie nadzoru nad szeregiem centralnych urzędów oraz koordynowanie ich działalności w miarę potrzeby; 7) kierownictwo i koordynacja działalności wojewodów jako ogólnych organów administracji terenowej; 8) faktycznie do Prezesa Rady Ministrów należy sprawowanie polityki legislacyjnej, a ustawowo lub zwyczajowo — także kompetencje w dziedzinie określenia techniki i nadzorowania treści prawotwórstwa pozostałych naczelnych organów administracji.

Kluczową pozycję Prezesa Rady Ministrów w zakresie centralnego kierowania i koordynowania całości administracji umacnia w sposób istotny i ten moment, iż administracja w państwie socjalistycznym realizuje cele określone przez kierownictwo polityczne (Biuro Polityczne partii), a właśnie Prezes Rady Ministrów (z reguły członek Biura i przez nie na stanowisko premiera desygnowany) jest bezpośrednim wykonawcą celów politycznych ustalonych na najwyższym szczeblu mechanizmu państwowego. Faktyczny stan wzajemnych układów na tej linii jest taki, iż premier kieruje pracami Rządu i jego Prezydium jako mandatariusz Biura Politycznego, przed którym też ponosi za to odpowiedzialność.

W systemie koordynacji w obrębie systemu naczelnych organów administracji państwowej nie można pominąć roli koordynującej wiceprezesów Rady Ministrów, którzy według ustalonego podziału pracy sprawują koordynację działalności określonego zespołu resortów. W niektórych państwach socjalistycznych wyeksponowana jest pod tym względem pozycja tzw. pierwszego wiceprezesa Rady Ministrów.

Organem pomocniczym szefa Rządu — w szczególności w zakresie pełnienia funkcji koordynacyjnych — jest podległy mu Urząd Rady Mini-

strów. Jakkolwiek Urząd ten nie posiada charakteru samoistnego, przecież w praktyce wykonywane przezeń zadania w wielu wypadkach odbiegają od charakteru komórki techniczno-organizacyjnej, a to w takich zwłaszcza wypadkach: a) niektóre zrządzenia szefa rządu czy poszczególnych ministrów upoważniają szefa URM do określonych działań administracyjnych czy koordynacyjnych; b) Urząd prowadzi ewidencję uchwał Rady Ministrów oraz decyzji Prezydium Rządu, co z natury rzeczy wyznacza mu zadania nadzoru nad terminowością realizacji odnośnych decyzji; c) instytucja ta o charakterze techniczno-organizacyjnym stanowi *via facti* punkt ciężkości w systemie sterowania administracją lokalną, zabezpieczając na bieżąco zgodność działań ogniw administracji niższego rzędu z ogólną koncepcją funkcjonowania całego aparatu administracyjnego.

III. MECHANIZM KOORDYNACJI MIĘDZYRESORTOWEJ

Osobne miejsce w systemie koordynacji sprawowanej przez naczelne organy administracji państwowej zajmuje koordynacja w układzie poziomym, tj. aktualizująca się w uzgadnianiu zadań i harmonizowaniu działań między ministerstwami. Koordynacja międzyresortowa podyktowana jest ogólną koniecznością scalania działań centralnych ogniw administracji pod kątem widzenia zabezpieczenia prawidłowej realizacji podstawowych zadań aktualnej polityki państwa, jak też faktem wzajemnego krzyżowania się zadań i działań szeregu resortów, których zakresy działania częściowo się pokrywają lub wzajemnie uzupełniają. Tak na przykład ostro występować będzie potrzeba ścisłego współdziałania między resortami oświaty, nauki i kultury z uwagi na to, że odpowiednie dziedziny życia społecznego ściśle się ze sobą splatają, a organizowanie ich wymagać będzie uzgodnienia ogólnych zasad kooperujących tu czynników. W rozważanym wypadku idzie o koordynację między organami współrzędnymi, zatem jej formy i metody winny się różnić od stosowanych w układzie hierarchicznego podporządkowania, w którym koordynacja jest immanentną częścią kierownictwa. Stąd też podstawą działania podmiotów koordynujących w stosunkach między resortami rządowymi jest z reguły szczególny przepis prawny.

Często stosowaną formą koordynacji między resortami są komisje międzyresortowe *(interministerielle Ausschüsse)*, występujące już to jako zespoły dla koordynowania działalności szeregu resortów w płaszczyźnie politycznej (uzgadniania zasadniczych momentów współdziałania i eliminowania występujących kolizji), obradujące pod przewodnictwem Prezesa

Rady Ministrów lub jednego z jego zastępców, już to jako zespoły o zadaniach techniczno-organizacyjnych (międzyresortowe grupy robocze), pracujące zwykle z udziałem ekspertów.

Niekiedy koordynację kilku resortów o zbliżonym zakresie działania powierza się temu organowi, w którym leży punkt ciężkości w ramach działań określonego rodzaju. Tak np. w Polsce Ministerstwo Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki skupia w swym ręku pewne kompetencje o charakterze koordynacyjnym w stosunku do takich Ministerstw, jak Oświaty (z tytułu nadzorowania szkół wyższych pedagogicznych), Zdrowia (z tytułu pełnienia nadzoru nad akademiami medycznymi), Kultury i Sztuki (z tytułu nadzoru nad szkołami wyższymi artystycznymi) itp. Są także sytuacje, gdy swoisty charakter zadań pewnego ministerstwa uzasadnia jego rolę koordynatora w stosunku do wszystkich pozostałych ministerstw (tak np. Ministerstwo Finansów pełni funkcje koordynujące w zakresie przygotowania projektu budżetu, a następnie w toku jego realizacji i sprawozdawczości z jego wykonania). Są i takie wypadki, gdy szczególny przepis prawny zobowiązuje jeden resort do uzgodnienia określonego projektu aktu prawnego czy działania z kierownictwem innych resortów.

Zasady i tryb funkcjonowania międzyresortowej koordynacji w dziedzinie gospodarki narodowej uregulowała w Polsce uchwała Rady Ministrów nr 114 z 30 czerwca 1969 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej, wydana w celu wzmocnienia koordynacji działalności resortów.

Uchwała upoważniała Prezesa Rady Ministrów do poruczania ministrom w drodze zarządzania koordynacyjnego sprawowania koordynacji międzyresortowej; minister koordynujący zobowiązany jest w toku sprawowania poruczonych mu czynności do przestrzegania przepisów uchwały odnośnego zarządzenia koordynacyjnego oraz wyraźnie sformułowanych zadań narodowego planu gospodarczego i ponosi odpowiedzialność za należyte wykonywanie poruczonej mu funkcji. W toku realizowania przypadających mu w tym zakresie zadań obowiązany jest systematycznie śledzić przebieg ich wykonywania i troszczyć się o optymalny rozwój koordynowanej gałęzi gospodarki narodowej. Sprawowanie funkcji koordynującej związane jest przede wszystkim z takimi uprawnieniami, jak: opiniowanie projektów planów rocznych i perspektywicznych opracowywanych przez resorty; przedstawianie opinii w sprawach polityki inwestycyjnej; wskazywanie kierunków opracowywania programów rekonstrukcji organizacyjno-technicznej jak też kierunków specjalizacji; inicjowanie i koordynowanie działalności legislacyjnej w zakresie objętym koordy-

nacją; ustalanie jednolitych norm pracy itp. Jak więc z powyższego wyliczenia wynika, jego aktywność w zakresie koordynacji działalności przydzielonego mu wycinka administracji nie wyczerpuje się w inicjatywie i przedstawianiu opinii, lecz także obejmuje podejmowanie decyzji w pewnych wypadkach (np. ustalanie norm pracy). Zarządzenie koordynacyjne może zresztą wyjść poza krąg czynności przewidzianych w uchwale Rady Ministrów i poruczyć mu także inne sprawy.

Postanowienia § 10 omawianej tu uchwały Rady Ministrów nakładały na ministra koordynującego działalność szeregu określonych resortów obowiązek dokonywania okresowych analiz sytuacji na koordynowanym odcinku gospodarki oraz informowania Prezesa Rady Ministrów, jego zastępców oraz Komisji Planowania przy Radzie Ministrów o powstających trudnościach w wykonywaniu zadań i przedstawiania w tej sprawie odpowiednich wniosków.

Minister, któremu podporządkowane są jednostki organizacyjne objęte koordynacją międzyresortową, zobowiązany był do zapewnienia wykonania ustaleń wydanych przez ministra sprawującego tę koordynację, jednak koordynacja międzyresortowa nie ograniczała jego odpowiedzialności za działalność kierowanego przezeń resortu. W razie nieuzgodnienia na szczeblu ministrów sprawy o istotnym znaczeniu dla działalności resortu koordynacyjnie podporządkowanego minister koordynujący mógł zwrócić się o rozpatrzenie i rozstrzygnięcie tej sprawy do Prezesa Rady Ministrów lub wiceprezesa Rady Ministrów, któremu Prezes Rady Ministrów poruczył nadzór w danej kategorii spraw. Jednak w sprawach szczególnej wagi Wiceprezes Rady Ministrów winien był przedstawić sprawę Prezesowi Rady Ministrów. Zarówno to, jak i inne postanowienia uchwały Rady Ministrów w sprawie koordynacji międzyresortowej świadczą o przyjęciu zasady skoncentrowania zwierzchniego nadzoru koordynacyjnego w rękach szefa Rządu.

Zarządzenie koordynacyjne wydane przez Prezesa Rady Ministrów mogło poruczyć sprawowanie koordynacji międzyresortowej nie tylko członkom Rządu, lecz także kierownikom niektórych centralnych urzędów. Tak np. zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13 sierpnia 1969 r. poruczyło Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego sprawowanie koordynacji międzyresortowej w ramach uprawnień tego urzędu wynikających z przepisów ustawy o organizacji statystyki państwowej. Odpowiednie wytyczne Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w tym zakresie mają moc wiążącą dla wszystkich państwowych i społecznych jednostek organizacyjnych.

Powyżej przedstawioną procedurę, przewidzianą w uchwale Rady Ministrów nr 114 z 30 czerwca 1969 r., zmodyfikowała uchwała Rady Ministrów nr 121 z r. 1976, poszerzając uprawnienia ministrów koordynujących działalność międzyresortową.

Koordynację sprawuje właściwy minister w zakresie określonym ustawą o utworzeniu jego urzędu oraz rozporządzeniem Rady Ministrów o zakresie jego działalności. Koordynacja dotyczy działalności gospodarczej niezależnie od podporządkowania organizacyjnego. Minister sprawuje koordynację międzyresortową w uzgodnieniu z ministrem sprawującym nadzór nad koordynowaną działalnością. Do obowiązków ministra koordynującego należy: okresowa analiza koordynowanej części gospodarki narodowej, informowanie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów o szczególnie ważnych wypadkach, troska o optymalny rozwój koordynowanej gałęzi gospodarki narodowej. Prezes Rady Ministrów wydaje w razie potrzeby wytyczne w sprawie realizacji zasad koordynacji międzyresortowej.

Nie poruszaliśmy oddzielnie kwestii związanych z koordynacją działalności jednostek organizacyjnych naczelnych organów administracyjnych, a to z uwagi na fakt, że kwestia ta rysuje się dość prosto w warunkach jednoosobowego kierownictwa ministerstwem. Działalność koordynacyjna jest elementem składowym uprawnień kierowniczych ministra, który może sprawować je sam lub poprzez podsekretarzy stanu, a także kierowników określonych jednostek organizacyjnych (np. dyrektorów departamentu) Z zasadą jednoosobowego kierownictwa została połączona częściowo zasada kolegialności w pracy ministerstwa przez wprowadzenie tzw. kolegiów ministerstw jako organów opiniodawczo-doradczych w stosunku do ministra. Według obowiązującej aktualnie uchwały Rady Ministrów z 18 sierpnia 1970 r. w skład kolegium wchodzą: minister (jako przewodniczący), podsekretarze stanu, generalni dyrektorzy oraz członkowie dalsi powołani przez ministra. Posiedzenia zwołuje minister, on też ustala tematy obrad. W praktyce są to sprawy planowania, kontroli i inne sprawy o istotnym znaczeniu dla działalności resortu. Z natury rzeczy przedmiotem opinii i konsultacji będą także sprawy działalności koordynacyjnej wewnątrz resortu. Kolegium także i w tych sprawach wyraża swoją opinię, decyzja należy do ministra, który odpowiada politycznie za całokształt działalności ministerstwa.

РЕЗЮМЕ

Предметом настоящей статьи является краткое описание системы координации, осуществляемой в рамках и между верховными органами в социалистическом государстве на фоне конкретной системы, принятой в ПНР. Особое внимание уделяется таким проблемам, как попытка определения элементарных понятий и классификации форм и методов координации в современном государстве, важное значение и характер координаций в социалистическом государстве, причем рассматриваемые в этой области проблемы структуры и функционирования координации в административном аппарате социалистического государства принимают за исходный пункт институты и правовые конструкции административного права ПНР. В соответствии с такой предпосылкой подробно представлена координационная роль правительства и Председателя Совета министров как важнейших субъектов координирующей функции. Наконец, представлен механизм функционирования межведомственной координации.

Принимая во внимание имеющееся разнообразие в понимании и дефинировании понятия координации для получения необходимой ясности в этом вопросе автор применяет это определение в следующем значении: координационная деятельность выступает во всяком организованном человеческом коллективе как необходимый фактор гармонирования двух противоположных тенденций, стремящихся или к дезинтеграции (центростремительная) или к децентролизации (центробежная); чтобы достичь запрограммированных целей, все коллективы должны установить принципы взаимодействия по этапам, установить очередность их выполнения и обеспечить когезионность этапных заданий.

Характеризуя социалистическую систему координации, автор подчеркивает такие моменты, как преференция средств государственной власти и жёстких методов кооперирования при реализации координационных заданий. В качестве детерминантов этих явлений следует видеть прежде всего следующие структурные и функциональные моменты: постоянное усиление активности государства, широко развитая специализация, принцип централизованного планирования всякой публичной деятельности, сопровождаемый ограничением автономии и свободной инициативы личности.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Aufsatz hat zum Gegenstand eine kurze Darstellung des Systems der Koordinierung in den obersten Organen des sozialistischen Staates und zwischen ihnen an dem Beispiel des konkreten in der Volksrepublik Polen angenommenen Systems. Insbesondere konzentriert sich der Verfasser auf solche Probleme wie ein Versuch der Bestimmung der elementaren Begriffe sowie einer Klassifikation der Formen und Methoden der Koordinierung im modernen Staat, die besondere Bedeutung und der Charakter der Koordinierung in einem sozialistischen Staat. Diesbezüglich werden bei der Darstellung der Probleme der Struktur und des Funktionierens der Koordinierung im Verwaltungsapparat des sozialistischen Staates entsprechende Institutionen und juristische Konstruktionen zum Ausgangspunkt genommen, die in der Verfassung der Verwaltung der Volksrepublik Polen auftreten. Dementsprechend wird die koordinierende Rolle der Regierung, des Regierungspräsidiums und des Ministerpräsidenten als der wichtigsten Subjekte der Koordinierungsfunktion näher dargestellt. Endlich wird in grosser Kürze der Mechanismus des Funktionierens der Koordinierung zwischen verschiedenen Ressorts dargestellt.

Um angesichts der bestehenden Mannigfaltigkeit in der Auffassung und Definierung des Begriffs der Koordinierung die notwendige Klarheit zu gewinnen, gebraucht der Verfasser dieses Wort im folgenden Sinn: Die koordinierende Tätigkeit tritt in jeder organisierten menschlichen Gruppe auf. Sie ist der notwendige Faktor, der die zwei entgegengesetzten Tendenzen miteinander in Harmonie bringt, von denen die eine auf Desintegrierung (zentripetal), die andere dagegen auf Dezentralisierung (zentrifugal) gerichtet ist. Um die gesteckten Ziele zu erreichen, sollen alle Kollektive die Grundsätze der Zusammenarbeit auf einzelnen Etappen und die Reihenfolge der Realisierung dieser Etappen festsetzen sowie die Anpassung der Teilaufgaben an die Hauptaufgabe sichern.

Bei der Charakterisierung des sozialistischen Koordinierungssystems werden solche Momente unterstrichen wie das Vorziehen obrigkeitlicher Mittel und der steifen Methoden der Kooperation bei der Realisierung der Koordinierungsaufgaben. Als Determinanten derartiger Erscheinungen soll man vor allem folgende strukturelle und funktionelle Momente sehen: beständige Erweiterung der Tätigkeit des Staates, fortgeschrittene Spezialisierung, das Prinzip der zentralen Planung jeder öffentlichen Tätigkeit.